

ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Alberto de Magalhães Franco Filho*

alberto.filho@ufv.br

RESUMO

O Estado Federal, como forma de descentralização política, é considerado a mais moderna forma de Estado, pois seu propósito é a consecução e manutenção da unidade e da diversidade de interesses dos seus membros. Basicamente, a federação visa a unidade na diversidade, buscando unir unidades heterogêneas em torno de um conjunto de regras comuns. No Brasil adotou-se a forma de Estado Federal desde a Proclamação da República, contudo, até os dias atuais não conseguimos efetivar em nosso país um autêntico federalismo. Tal fato nos faz vislumbrar uma crise de identidade federativa, denominada de crise endógena, principalmente no tocante ao sistema de repartição de competências entre os entes federativos e a centralização de poderes na União em detrimento dos outros componentes da Federação. Aliada a ela, é perceptível outra crise de efeitos mundiais, em razão da Globalização e do Neoliberalismo, que tende a reduzir o Estado nacional como ele foi originalmente concebido. Diante destas duas crises apontamos o federalismo integracionista pautado no princípio da subsidiariedade e no fortalecimento dos municípios dentro da Federação brasileira como meio de superação para estas crises.

Palavras-Chave: Federalismo; Federação Brasileira; Estado Federal Brasileiro; Aspectos Contemporâneos.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo trazer à baila a discussão de um dos mais interessantes assuntos do Direito Constitucional: o Federalismo, em especial a federação brasileira. Não tivemos a pretensão de esgotamento teórico do tema, nem tampouco a intenção de estabelecer uma fórmula mirabolante para a solução dos problemas do pacto federativo brasileiro, mas apenas contribuir para uma análise acadêmica do tema. Desta forma, propomos-nos a buscar na doutrina as origens, o conceito e as características do federalismo de um modo geral.

* Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Patos de Minas – UNIPAM, Pós-graduado em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pelo Centro Universitário de Patos de Minas – UNIPAM, Mestre em Direito Coletivo e Função Social do Direito pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP e Professor do Campus de Rio Paranaíba da Universidade Federal de Viçosa.

Em um segundo momento, apresentamos o nascedouro do federalismo brasileiro e sua evolução constitucional até a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988. Depois, identificamos e comentamos de maneira bem pontual as duas crises por que passa o nosso federalismo, uma eminentemente interna denominada de endógena, e outra, externa ou exógena, que não só o Estado federal brasileiro atravessa, mas os Estados nacionais em geral.

Por fim, chegamos a algumas ponderações sobre os rumos que deve tomar nosso federalismo, para que nosso Estado supere essas crises interna e externa.

2 ORIGENS, CONCEITO E CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DA FEDERAÇÃO

A origem etimológica do vocábulo Federação provém do latim *foedus*, *foederis*, que significa aliança, pacto, união. E é a partir de um pacto, aliança, união que nasce a federação, segundo Michel Temer¹.

Para que possamos compreender o Estado federal, mister se faz, o levantamento de seus antecedentes históricos, já que é impossível compreender o presente e tentar vislumbrar o futuro sem conhecer o passado.

Conforme salienta Augusto Zimmermann², o marco histórico inicial do federalismo nos remota à idade antiga sendo, pois, o primeiro exemplo histórico de federação no mundo a Confederação das Tribos de Israel, senão vejamos:

A primeira formação federativa se deu com as antigas tribos israelitas, nos primórdios do século XIII antes de Cristo. Visavam, pois, à manutenção da unidade do povo judaico, através da constituição de suas tribos em uma única instituição política. O Antigo Testamento, particularmente em Josué, Juízes, Samuel e Ezequiel, apontam para este fenômeno histórico, muito embora os seus relatos sejam mais de caráter religioso, do que propriamente baseados em conceitos teóricos. De qualquer maneira, as tribos de Israel formaram então este laço federativo, fornecendo-nos as Sagradas Escrituras um pouco de informação a cerca das instituições políticas judaicas daquele tempo e dos problemas referentes à composição do seu poder central.

¹ TEMER. **Elementos de Direito Constitucional**. 2007, p. 59.

² ZIMMERMANN. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2005, p. 218-219.

Reinhold Zippelius³ assevera que os primeiros esboços de uma teoria do Estado federal podem ser encontrados no Império Romano, muito embora alguns autores não vislumbrem tal fato. Vejamos a posição do autor:

Já em 1661, Ludolph Hugo tinha designado o Santo Império Romano-Germânico, na sua configuração resultante da Paz de Vestefália, concluída em 1648, como um “Estado comum” em cujos diversos territórios se encontraria respectivamente um “Estado particular, subordinado a esse Estado superior”. Portanto, aqui já temos um modelo de um Estado composto por Estados. No seu âmbito, os direitos de soberania repartir-se-iam entre o império e os poderes territoriais.

Paulo Adib Casseb⁴ menciona a existência da Liga Acaica que era formada pela união de doze cidades-estado gregas com fins de proteção militar, da Liga Hanseática que aglutinava diversas cidades do norte da Europa, na Idade Média, com objetivos comerciais, e da Confederação Helvética criada no século XIII, entre cantões da Suíça também com finalidade militar. Mas conclui o autor que estes exemplos se aproximavam muito mais de Confederações do que de Federações propriamente ditas.

Não obstante estas posições mencionadas, Dalmo de Abreu Dallari afirma que “o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na Antiguidade e na Idade Média”.⁵ Neste mesmo sentido, Mário Lúcio Quintão Soares, anuncia que:

O federalismo é um produto histórico da transformação da confederação dos treze Estados sucessores das ex-colônias inglesas da América do Norte, tornadas soberanas, em novo tipo de Estado denominado Estado Federal, por meio da Convenção de Filadélfia que elaborou a Constituição de 1787.⁶

Desta forma, e seguindo a maioria da doutrina que se debruçou sobre o tema, podemos afirmar que a origem científica e mais precisa do federalismo se

³ ZIPPELIUS. **Teoria geral do estado**. 1997, p. 510.

⁴ CASSEB. **Federalismo: aspectos contemporâneos**. 1999, p. 4-5.

⁵ DALLARI. **Elementos da teoria geral do estado**. 2007, p. 256.

⁶ SOARES. **Teoria do estado: introdução**. 2004, p. 294.

deu com a Constituição dos Estados Unidos de 1787. Até porque o Estado Federal não foi fruto de uma construção teórico-política, mas da necessidade prática de união dos Estados norte-americanos.

É importante ressaltar que antes do surgimento da Federação Norte Americana – berço do federalismo – existia ali uma Confederação de Estados que haviam adquirido sua independência da Inglaterra recentemente. Esta experiência confederativa não estava dando certo, diante da falta de um governo central. Assim é que surgiu o modelo de Estado federal delineado pela Constituição de 1787, como “(...) um remédio para os inconvenientes do arranjo político estabelecido após a Declaração de Independência (...)”⁷. Esta também é a posição de Reis Friede:

(...) a federação surgiu a partir da imperiosa necessidade de se forjar um Estado forte e único, com o intuito de viabilizar o sonho de independência das 13 colônias americanas em face da metrópole inglesa, preservando, no entanto, cada qual a sua individualidade em vários aspectos, particularmente o governo próprio e elementos administrativos e legislativos. (destaques do autor). ⁸

Assim, através da análise do berço do federalismo, podemos perceber que a ideia central do Estado Federal é a descentralização política do Estado e a existência de autonomia entre os entes federados.

A federação, para maioria dos autores, é considerada uma Forma de Estado⁹, da mesma forma que os Estados Simples ou Unitários. Segundo o magistério de Sylvio Motta e Gustavo Barchet, forma de Estado “é conceito relativo ao modo como se estrutura o exercício do poder político no Território”¹⁰. Portanto, se no Estado existe um poder político único, estamos diante de um Estado Simples; porém se há vários focos de poder político, embora um deles seja central, permitindo-se autonomia a cada um destes focos, estamos diante de um Estado Federal.

⁷ MARIOTTI. **Teoria do estado**. 1999, p. 87.

⁸ FRIEDE. **Curso de ciência política e teoria geral do estado: teoria constitucional e relações internacionais**. 2002, p. 149.

⁹ Paulo Bonavides, adverte que entre os autores estrangeiros existe uma certa confusão quanto ao emprego das expressões formas de governo e formas de Estado, pois o vocabulário político alemão denomina de formas de Estado (staatsformen), aquilo que os franceses conhecem como forma de governo, dentre as quais temos as classificações clássicas em monarquia aristocracia e democracia, porém afirma o autor que a classificação francesa é mais precisa, tendo em vista que torna mais clara a distinção entre formas de Estado e de governo BONAVIDES. *Ciência política*. 2003, p. 192.

¹⁰ MOTTA; BARCHET. **Curso de direito constitucional**. 2007, p. 128.

Antes de tentarmos estabelecermos um conceito preciso para o vocábulo federação, é importante transcrevermos a brilhante lição de Geraldo Ataliba, citado por Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos:

Exsurge a Federação como uma associação de Estados (foedus, foederis) para a formação de novo Estado (o federal) com repartição rígida de atributos de soberania entre eles. Informa-se seu relacionamento pela autonomia recíproca da União e dos estados, sob a égide da Constituição Federal (Sampaio Dória), caracterizadora de sua igualdade jurídica (Ruy Barbosa), dado que ambos extraem suas competências da mesma norma (Kelsen). Daí cada qual ser supremo na sua esfera, tal como disposta no pacto federal (Victor Nunes).¹¹

Este também é o raciocínio de Kildare Gonçalves de Carvalho, vejamos:

O Estado Federal, como Estado composto, envolve a técnica de descentralização do poder que se organiza com base territorial em competências que se repartem entre órgãos centrais e locais, criando-se assim, vários centros de decisão política e uma pluralidade de ordenamentos jurídicos originários. O poder central soberano é exercido pela União, enquanto os poderes locais autônomos cabem aos Estados federados.¹²

Diante disto, poderíamos conceituar Federação como uma forma de Estado, baseada na união harmônica e equilibrada de unidades políticas que cedem sua soberania a um ente central, mantendo-se, contudo; sua autonomia.

A partir deste conceito estabelecido, é perceptível que a Federação irá se distinguir das demais formas de Estado e, portanto, possuirá características essenciais e distintivas das demais. Dalmo de Abreu Dallari estabelece que são essas as características essenciais à Federação: a) a união faz nascer um novo Estado; b) a base jurídica da federação é a Constituição; c) inexistente direito de secessão; d) só possui soberania o Estado Federal; e) as atribuições dos entes da federação devem estar contidas na Constituição; f) cada ente da federação possui

¹¹ ATALIBA apud SANTOS. **Teoria geral do estado**. 2007, p. 118.

¹² CARVALHO. **Direito constitucional: teoria do estado e da constituição: direito constitucional positivo**. 2007, p. 141.

renda própria; g) o poder político é compartilhado pela União e demais entes federados; h) os cidadãos do estado que aderem à federação perdem a cidadania anterior e adquirem a cidadania do Estado Federal.¹³

3 O FEDERALISMO BRASILEIRO E SUA EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

O Estado brasileiro durante o período imperial apresentava-se sob a forma de Estado unitário, vindo a se tornar um Estado Federal, formalmente sob a ótica legal, somente em 15 de novembro de 1889, através do Decreto n. 1 expedido nesta data, quando da Proclamação da República, e, constitucionalmente, com o advento da Constituição Republicana de 1891, que trazia expressamente em seu artigo 1º a seguinte prescrição:

Art. 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

É importante salientar que a adoção da forma de Estado federativa e a forma de governo republicana, não se deram aleatoriamente e sem nenhum antecedente histórico, esta mudança é fruto dos anseios da sociedade da época há muito tempo.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera que “o ideal federativo é no Brasil tão antigo quanto a reivindicação de independência”¹⁴. E conclui que a adoção da forma de Estado unitária com a Carta de 1824, “não satisfaz, assim o anseio federalista que, por todo o Império, serviu de arma à oposição, inclusive ensejando conflitos armados.”¹⁵. Assim, tornou-se inevitável a adoção de um regime condizente com a realidade brasileira.

Quanto à realidade brasileira, vale ressaltar que o Brasil, por suas próprias condições geográficas, tem uma vocação natural para o federalismo, conforme salienta Pinto Ferreira¹⁶:

¹³ Ob. cit., p. 258-260.

¹⁴ FERREIRA FILHO. **Curso de direito constitucional**. 2007, p. 58.

¹⁵ Ob. cit., p. 57.

¹⁶ FERREIRA. **Curso de direito constitucional**. 1995, p. 265.

A área atual do Brasil é de 8.516.050 km²; é um dos maiores Estados do mundo, com um território rico de recursos naturais e quase todo ele aproveitável, sem desertos nem geleiras. Poucas nações do mundo lhe são superiores em área territorial contígua, e mesmo assim algumas delas tem uma grande porção de terra sem aproveitamento. Há assim uma vocação histórica do Brasil para o federalismo.

Dessa forma, com a Constituição de 1891 o Estado brasileiro assumiu de vez a forma federativa, e a mantém até os dias atuais.

A Federação na República Velha que inaugurou o federalismo seguiu o modelo do federalismo dualista, originário da experiência federalista norte-americana, onde “o Estado organiza-se em duas esferas distintas, repartindo-se horizontalmente as competências entre União e os Estados-membros o que implica na existência de uma rígida repartição de competências do tipo horizontal”.¹⁷

Assim, a federação brasileira por influência do jurista Rui Barbosa – considerado o mentor da República Federativa – inspirou-se na experiência norte-americana. Porém, a olhos vistos, é de se notar as profundas diferenças entre um e outro sistema, pois o Estado federal norte-americano se formou a partir de treze Estados soberanos, cuja independência foi conquistada com luta, e consolidada por um processo lento. Já o brasileiro, surge de um Estado Unitário onde a independência se deu de forma pacífica, sem luta, sem conquista. Daí é possível imaginar a incompatibilidade de se reproduzir a federação norte-americana no Brasil.

Esta primeira fase federativa caracterizou-se por “uma exacerbação do grau de autonomia conferido às partes centralizadas”¹⁸, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Esta exacerbação acabou por extrapolar os limites constitucionais, podendo ser vislumbrada no fato de Estados federados terem consagrado a soberania (ao invés de autonomia) como um de seus elementos característicos (situação que é inconcebível em uma federação); outros Estados federados conferiram a seus governadores a denominação de presidentes; algumas constituições estaduais reduziram a autonomia municipal; Estados federados mais poderosos exerceram dominação política sobre os mais fracos¹⁹, entre outras exorbitâncias comentadas

¹⁷ CURY, Maria Cecília Paiva. In: DIMOULIS, Dimitri (org.). **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. 2007, p. 158

¹⁸ Ob. cit., p. 153.

¹⁹ Política do “Café com Leite”, onde os Estados de Minas Gerais e São Paulo, revezavam no poder.

por Mário Lúcio Quintão Soares²⁰. Esta exacerbação dos Estados federados, neste período, não caracterizou nosso Estado como um autêntico Estado federal, posto que o grau de autonomia dos Estados federados sempre esteve condicionado ao poder central, já que a federação brasileira foi estabelecida de cima para baixo, conforme salienta Mário Lúcio Quintão Soares:

Verifica-se que a Carta de 1981 propiciou uma pseudo autonomia estadual, sob a aparência formal de igualdade jurídica peculiar ao federalismo, manifesta na assimetria do desenvolvimento econômico e financeiro regional entre as diversas unidades da federação, limitando efetivamente o poder político dos Estados-membros mais carentes.²¹

Este alto grau de autonomia foi mitigado com a reforma Constitucional de 1926, onde se fortaleceu a União em detrimento dos Estados-membros, revigorando a manutenção do poder central.

O fim da República Velha se dá com a revolução de 1930, através do Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, editado pelo Governo Provisório. Contudo, a alteração constitucional ocorre pela Constituição de 1934, o federalismo dual sai de cena para dar ensejo ao chamado federalismo cooperativo, dando “à União uma posição e uma influência preponderante no tratamento do interesse geral, amesquinhando-se o papel dos Estados”.²² Essa nova fase rompe totalmente com os ideais liberais, e inaugura o Estado Social, profundamente influenciado pela Constituição alemã de Weimar (1919). É época de intervenção estatal, e o federalismo brasileiro sofre sérias restrições com isso.

Com o advento da Constituição de 1937 do Estado Novo, denominada de “polaca”, dada sua influência da Constituição da Polônia, acirrou-se ainda mais este aspecto antifederalista e centralizador, sendo considerado por Janice Helena Ferreri como um período de retorno à forma de Estado Unitária, vejamos:

A Constituição de 1937, proveniente do golpe do “Estado Novo”, modificou a forma de estado, conduzindo ao unitarismo. A Constituição não mais falava em “Estados Unidos do Brasil”, como nas Cartas Anteriores, mencionando apenas, em seu art. 1º

²⁰ Ob. cit., p. 312-317.

²¹ Ob. cit., p. 316.

²² Ob. cit., p. 57.

que: “O Brasil é uma República”. Estava instalado o unitarismo como fortalecimento do poder presidencial. Foi implantada uma estrutura altamente centralizadora, com o surgimento de diferentes organismos regionais específicos. O governo de Getúlio Vargas não sofria limitações. Nesta Constituição o Município não foi mencionado como ente autônomo, e as receitas locais foram fortemente reduzidas. O período de 1937 a 1945 demonstra o desaparecimento total do federalismo (...) ²³

Este período ditatorial perdurou até 1945, e somente no pós-Segunda Guerra Mundial chega ao fim a ditadura do Estado Novo e, conseqüentemente a Constituição de 1937.

Após esse período, o Estado Brasileiro passa por um período democrático que vai de 1945 até o Golpe Militar de 1964.

Em 18 de setembro de 1946, é promulgada a chamada Constituição Social Democrata, que visa ao restabelecimento da Federação. Através dela foram conciliados direitos e garantias individuais com direitos sociais, adotou-se o paradigma do *Welfare State*, restabeleceu-se a autonomia dos Municípios e restaurou-se o federalismo cooperativo. Sobre esta carta destacamos o magistério de Augusto Zimmermann:

Republicana, Federativa e Democrática, a Constituição de 1946 procurou conciliar princípios da liberdade com justiça social, tomando, inclusive, posição incontestável no sentido de coibir toda forma de abuso no poder econômico e conferir amplas garantias aos trabalhadores. A Federação recupera seu prestígio, garantindo-se as autonomias estaduais e regulando-se a possibilidade de intervenção da União. Na esfera local, a Carta de 46, segundo Celso Bastos, “foi sem dúvida a Constituição mais municipalista que tivemos. Foram muitos os constituintes que se bateram pela causa. Lembremos aqui, exemplificativamente, Ataliba Nogueira, grande combatador do ideal municipalista. Procurou-se, enfim, dar uma competência certa e irrestringível ao Município centrada na idéia da autonomia em torno de seu peculiar interesse” ²⁴

²³ FERRERI, Maria Helena. A federação. In: BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). **Por uma nova federação**. 1995, p. 30.

²⁴ Ob. cit., p. 321.

Esta fase democrática durou até 1º de abril de 1964, quando ocorreu o Golpe Militar que daria ensejo a mais uma ditadura e um regime militar que perduraria por mais de vinte anos. Foram editados quatro Atos Institucionais que modificaram totalmente a Carta de 1946, até a outorga das Constituições Militares de 1967 e 1969²⁵.

As Cartas do Regime Militar representaram o apogeu da centralização antifederativa. Com a instituição da federação hegemônica da União, que sufocou a autonomia dos Estados-Membros, os Municípios tiveram sua autonomia praticamente nulificada, as liberdades individuais foram relativizadas, os Presidentes através dos Decretos-Leis tinham ampla capacidade legislativa, administrativa e tributária. Este devastador processo centralizador traz consequências até os dias atuais.

Somente em 1985, o Brasil passa pelo processo de redemocratização e inaugura-se uma nova era, a da Nova República. O país clama por democracia, então é convocada a Assembleia Nacional Constituinte, para a elaboração do novo texto constitucional.

A Constituição de 1988 surge sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, que conforme o Preâmbulo da Carta Magna é “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida com a ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”, fazendo ressurgir nosso pacto federativo. Nesse sentido é a lição de Mário Lúcio Quintão Soares:

A Carta de 1988, consciente da crise que abalava os pilares do Estado Federal brasileiro, quase transformado em Estado Unitário nos períodos ditatoriais, resgatou o federalismo peculiar à Constituição de 1946, restabelecendo a relação entre federação e os princípios e regras que individualizaram essa forma de Estado no conjunto das formas políticas.²⁶

²⁵Sob o aspecto formal não houve a outorga de Constituição em 1969, mas a Emenda Constitucional n. 1 de 1969 à Constituição de 1967. Contudo como salienta Rodrigo César Rebello Pinho: “Foram tantas as modificações introduzidas por esta emenda constitucional na lei de organização básica do Estado brasileiro que prevaleceu o entendimento de que se tratava de uma nova Constituição.” (PINHO. **Da organização dos poderes e histórico das constituições**. 2006, p. 162.)

²⁶Ob. cit., p. 331.

Sob a ótica do federalismo, a Carta Política de 1988 trouxe profundas transformações para o Estado brasileiro, dentre elas podemos destacar: o original e expresso reconhecimento dos Municípios como entes da federação²⁷, a repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre os entes da federação, etc.

Desta forma, Reis Friede²⁸ apresenta as características fundamentais da Federação atual: a) integrativa, pois objetiva a inserção dos entes federados mais atrasados no conjunto nacional; b) orgânica, no sentido de que os entes federados devem organizar-se à imagem e semelhança da União; c) multifacetada complexa, pelo fato da federação constituir-se da reunião de diferentes partes descentralizadas, dotadas de autonomia própria; d) imperfeita, em contrapartida à federação norte-americana, que é considerada perfeita; e) rígida, sendo que o grau de autonomia das partes descentralizadas é restrito.

Esta seria, portanto, a breve evolução constitucional do federalismo brasileiro.

4 CRISE ENDÓGENA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A Federação brasileira – muito embora tenha passado por avanços significativos com a promulgação da Carta Cidadã de 1988 – apresenta ainda inúmeras falhas e distorções, que ensejam à existência de uma crise endógena do pacto federativo. Francisco de Moraes Mendes comenta sobre esta crise:

O complexo jogo de forças que hoje opõe o governo federal a Estados e municípios e ocupa a agenda política do País, com o nome de crise do federalismo, é mais um capítulo de uma longa história. Não é uma crise nova.²⁹

²⁷ Alguns publicistas discutiam se o Município tem ou não natureza de ente federativo. José Afonso da Silva é árduo defensor de que o município não se enquadra na Federação afirmando que “Não existe federação de municípios. Existe Federação de Estados” (SILVA. **Curso de direito constitucional positivo**. 2001, p. 477). Neste sentido, o autor justifica que, como os municípios não possuem representação no Senado Federal, um Poder Judiciário Próprio e até território (uma vez que integram os Estados), não se caracterizam como entes federativos. Por outro lado, a grande maioria da doutrina demonstra que o município, devido à importância que destaca na federação, tem certamente, natureza de ente federativo. Estamos com os últimos. Basta a verificação dos arts. 1º e 18 da nossa Constituição para notar que o Município é entidade federativa. Assim, o Município que tem autonomia constitucional, e não deve de ser excluído da Federação.

²⁸ Ob. cit., p. 157.

²⁹ MENDES. A crise do federalismo. In: Revista do Legislativo. 1999, p. 01.

Sabemos então que a federação brasileira passa por uma crise, mas que crise é esta? Para respondermos a esta indagação, mister se faz estabelecer a origem da mesma, para somente depois comentá-la. Como já verificamos anteriormente, o federalismo brasileiro foi inspirado e seguiu o modelo da experiência federalista norte-americana da Constituição de 1787. Contudo, as realidades, o momento histórico e até a forma de implantação nos dois Estados foram completamente distintas, dando ensejo à classificação entre eles em federalismo perfeito e imperfeito. Desta forma, o Estado Federal brasileiro no seu nascedouro, passou por uma crise, uma crise de identidade. Não obstante a isso, no decorrer de nossa história constitucional federalista, que passou por sete Constituições, pudemos verificar por diversas vezes, senão em todas, que sempre houve um vilipendiamiento de nosso pacto federativo.

É importante ressaltar que a forma de Estado federativa pressupõe descentralização política, onde existam vários focos de poder, ou seja, os entes descentralizados devem ser dotados de autonomia, sendo esta por fim ensejadora de competências, que farão parte de um sistema de repartição.

Diante de tudo isso, podemos perceber que a crise de qualquer Estado Federal, estará ligada à autonomia das partes descentralizadas (entes federativos) que repercutirá na repartição de competências; portanto, se os entes da federação não possuem autonomia plena, suas competências serão desiguais. Na federação brasileira, é justamente isto que ocorre, os Estados-membros e Municípios não possuem autonomia plena na prática e suas competências são desiguais.

A autonomia política que detém os entes da federação importa na existência de: auto-organização, autolegislação, autogoverno, e auto-administração. Isto significa dizer que todas as competências advêm desta autonomia. Poderíamos citar e comentar a repartição desigual de competências sobre vários aspectos, contudo, limitar-nos-emos neste estudo a comentar a crise da federação brasileira na repartição de competências legislativas, materiais administrativas e tributárias.

Sinaliza-se que por força dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, são considerados entes da federação a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal, todos autônomos. Essa autonomia pressupõe repartição de competências, que serão repartidas tomando-se por base o “princípio da predominância do interesse”, cabendo à União o interesse geral, aos Estados-membros o interesse regional, aos Municípios o interesse local e ao Distrito Federal os interesses regional e local, como assevera Alexandre de Moraes³⁰.

³⁰ MORAES. **Direito constitucional**. 2008, p. 293-294.

É importante ressaltar também, neste ponto, que o federalismo brasileiro, do seu nascimento com a Proclamação da República até a Carta de 1934, viveu sob a égide do federalismo dual (separação de competências clássica) quando as competências eram repartidas entre a União com poderes enumerados e os Estados-membros com poderes reservados, por influência da Constituição norte-americana de 1787. A partir da Constituição de 1934 surge no Brasil o federalismo cooperativo (separação de competências contemporâneas) quando os Estados-membros são contemplados com competências e não somente poderes residuais. Este federalismo toma força no Brasil com a Constituição Federal de 1988, por influência alemã da Lei Fundamental de Bonn de 1949, como afirma Raul Machado Horta³¹. Sobre o federalismo cooperativo, destacamos a lição de Konrad Hesse que menciona que o “‘federalismo’ expressa, como princípio fundamental político a livre unificação de totalidades políticas diferenciadas, fundamentalmente, com os mesmos direitos, em regras regionais que, deste modo, devem ser unidas para colaboração comum”.³²

Pois bem, relativamente à repartição de competências legislativas, iremos analisar os artigos 22 (competência privativa da União), 24 (competência concorrente da União, Estados-membros e Distrito Federal), 25 § 1º (competência remanescente dos Estados-membros), 30 inc. I (competência exclusiva dos Municípios) art. 30 inc. II (competência suplementar dos Municípios) e 32, § 1º (competência reservada do Distrito Federal), que tratam das competências legislativas dos entes da federação brasileira.

O federalismo cooperativo brasileiro, no tocante à repartição de competências legislativas, segue a tendência internacional mais moderna, que é visível na Alemanha, Áustria e Índia, segundo o magistério do já citado Raul Machado Horta. Contudo, nosso sistema de repartição de competências legislativas vive uma crise de ineficácia, pois os mecanismos existem, só não são corretamente aplicados.

Na repartição de competências legislativas verificamos que a União detém um grande número de atribuições privativas (art. 22, CF/88); além da competência concorrente (art. 24, CF/88); os Estados-membros possuem atribuições legislativas remanescentes (art. 25 §1º, CF/88) e a competência concorrente (art. 24, CF/88); os Municípios contam com a competência legislativa exclusiva e suplementar

³⁰ HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. In: Revista do Legislativo. 1999, p. 04.

³¹ HESSE. Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha. 1998, p. 180-181.

(art. 30, incs. I e II, CF/88) e o Distrito Federal com competências estaduais e municipais (art. 32 § 1º, CF/88).

Na teoria esta repartição de competências legislativas é muito interessante, porém na prática não observamos tal fato. O que há realmente é que a União com seus poderes enumerados aglutina quase toda a competência legislativa e na competência concorrente acaba por extrapolar sua parcela de atribuição, restando aos Estados-membros e ao Distrito Federal na competência remanescente pouquíssimas matérias legislativas diante da centralização da União.

Devemos mencionar ainda o problema da competência legislativa municipal, pois se muito pouco resta aos Estados-membros, quiçá aos Municípios que são sem dúvida as entidades estatais de maior importância em nossa federação, porém são as que possuem menor autonomia.

O texto constitucional concede aos municípios competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” (competência exclusiva) e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (competência suplementar). Ocorre que quase nenhuma matéria legislativa enquadra nessas competências, a não ser algumas competências expressamente enunciadas no decorrer do texto constitucional, v. g., ordenamento e parcelamento do solo urbano. As Câmaras de Vereadores espalhadas por todo o Brasil hodiernamente se tornaram verdadeiras autarquias de burocratas, que votam e aprovam muito mais títulos honoríficos e alterações de nomes de logradouros, do que leis que regulem as relações sociais dos seus munícipes. Tal situação ocorre porque não há uma explicitação de competências legislativas municipais no texto constitucional, só resquícios do resto remanescente das atribuições estaduais.

Com relação à competência material administrativa geral, temos a União com competências exclusivas (art. 21, CF/88) e competências comuns (art. 23, CF/88), os Estados-membros com competências remanescentes (art. 25 § 1º, CF/88) e competências comuns (art. 23, CF/88), os Municípios com competências exclusivas (art. 30, CF/88) e competências comuns (art. 23, CF/88), e o Distrito Federal com competências estaduais e municipais (art. 32 § 1º, CF/88).

Neste particular, a competência administrativa possui uma razoável repartição entre competências exclusivas e remanescentes. L levando-se em consideração o princípio da predominância do interesse, parece-nos que o problema maior detectado é na competência comum prevista no art. 23 da Carta Magna. Francisco de Moraes Mendes comenta este fato:

Um verdadeiro pacto federativo deveria começar pela regulamentação da lei complementar ao artigo 23 da Constituição Federal, que prevê mais clara a distribuição de funções entre governo federal, Estados e Municípios. As competências comuns provocam o esbanjamento de recursos e a superposição das ações de governo, que geram ineficiência, descontrole e déficit.³³

Então a competência comum material administrativa necessita de regulamentação para a definição de como se dará esta cooperação entre os entes da federação, para que se fixe qual é atribuição de cada ente federativo efetivamente e se evite o esforço em vão e o gasto desordenado de dinheiro público.

Relativamente à repartição tributária, esta também representa um grande problema que assola nossa federação. Inicialmente, porque no Brasil verifica-se uma carga tributária exorbitante (os contribuintes têm que trabalhar mais de seis meses no ano somente para pagamento de tributos), estes tributos não são revertidos em serviços públicos eficazes, existe um sem número de tributos que determina uma arrecadação com gigantismo burocrático, a repartição tributária é completamente desigual, etc. Dessa forma, verifica-se que é urgente uma reforma tributária em nosso país.

Neste estudo iremos tratar da repartição desigual de tributos, muito embora esta seja apenas a “ponta do *iceberg*” dos problemas tributários brasileiros, como vimos.

O que ocorre na prática é que a União detém a maior arrecadação, porém a prestação efetiva de serviços públicos se dá nos Estados-membros e nos Municípios (com maior ênfase nestes).

Assim, para solucionar esta repartição desigual dos tributos brasileiros é imperioso “a formatação de um projeto de reforma fiscal que equacione adequadamente o equilíbrio entre receitas tributárias e competências administrativas entre os três níveis de governo”,³⁴ segundo o magistério de Celso Ribeiro de Bastos.

Em poucas palavras, esta seria a chamada crise endógena da federação brasileira. Entendemos que a superação desta crise não é algo impossível, mas demanda uma reconfiguração do Estado federal.

³³ Ob. cit., p. 01

³⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. A federação e o sistema tributário. In: BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). **Por uma nova federação**. 1995, p. 100.

Inicialmente e por mais óbvio que possa parecer, é imprescindível reconhecer que o Brasil é um país de dimensões continentais, com desigualdades monstruosas. Vejamos novamente a lição de Celso Ribeiro de Bastos:

O Brasil é um país de grandes desigualdades. Sabemos que existem Estados de grande extensão e parca população. Há Estados mais populosos, Estados mais ricos e Estados mais pobres com desníveis. O Brasil é um país onde o governo precisa governar gente que vive na Idade da Pedra, literalmente. Efetivamente, existe um Brasil no séc. XVIII, um Brasil no séc. XIX e um Brasil no séc. XX.³⁵

Assim não é só necessário que se estabeleça regras mais plausíveis para a implementação do federalismo cooperativo, mas também um federalismo integracionista que possa auxiliar a integração de nossas regiões tão desiguais.

O pacto federativo deve primar-se pelo princípio da subsidiariedade, de acordo com o qual nada é exercido por um ente de amplitude maior se puder ser exercido por um ente de amplitude menor, ou seja, somente são atribuídas tarefas à União se não puderem ser cumpridas pelos Estados e Municípios. Desta maneira, os Municípios preferem os Estados-membros e a União, e os Estados-membros têm preferência sobre a União, exatamente o oposto que se verifica na repartição de competências do Estado federal brasileiro atualmente. Vejamos o magistério de Dinorá Adelaide Musetti Grotti:

As relações entre as diversas instâncias deverá guiar-se pelo princípio da subsidiariedade, inspirado na Constituição alemã, e que preceitua que sempre que uma certa função puder ser exercida pela instância inferior não deverá ser assumida pela que está acima. Ou seja, o governo federal não deve arcar com responsabilidades que os estados estão preparados para preparar a contendo; estes não deverão exercer funções que o município seja capaz de exercer. Em outros termos deve-se afastar a União de tarefas locais, cometendo-as aos Estados e Municípios.³⁶

³⁵ BASTOS, op. cit., p. 102.

³⁶ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Perspectivas para o federalismo. In: BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). Por uma nova federação. 1995, p. 100.

Desta forma, deve a federação ser reformulada para fortalecer e trazer repartições de competência e rendas mais expressivas aos Estados-membros e aos Municípios. Ademais, podemos afirmar que este fortalecimento deve ocorrer muito mais sob a ótica dos Municípios, que antecedem as províncias e os próprios estados-membros.

Assim, podemos perceber que a única entidade federativa que pode neutralizar esta crise é o Município, pois é nele que ocorre a mais vasta e efetiva gama de prestação de serviços públicos, e também é nele que se manifestam as maiores desigualdades, pois a população vive e necessita do Estado, não na União e nem nos Estados-membros, mas nos Municípios. Desta feita, deve-se estabelecer uma efetiva repartição de competências legislativas, materiais, administrativas e tributárias, notadamente em âmbito municipal, pois conforme salienta Maria Garcia trazendo à baila a lição de Santi Romano, “o município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum povo conservar-se livre por muito tempo sem uma organização municipal”.³⁷

5 CRISE EXÓGENA DA FEDERAÇÃO E DOS ESTADOS EM GERAL

Não obstante essa crise interna do Estado federal brasileiro ele apresenta também uma crise exógena ou externa, que todos os Estados nacionais vêm atravessando.

Os Estados nacionais clássicos passam por “uma transformação política e jurídica, que podemos considerar como a mais importante característica da segunda metade do séc. XX e princípios do séc. XXI”³⁸. Tal transformação surge em decorrência de dois processos: a Globalização e o Neoliberalismo, que se instauraram no mundo logo após a queda da União Soviética e a falência do socialismo real, que abriu um espaço para o império capitalista sem fronteiras e sem rivais.

Esta crise comum dos Estados nacionais pode ser dividida em várias crises como alertam Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes:

³⁷ GARCIA, Maria. Federalismo brasileiro: a repartição de rendas tributárias e o Município: uma proposta. In: BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). **Por uma nova federação**. 1995, p. 121.

³⁸ AGUADO. **As novas formas de estado e do direito em tempos de pós-modernidade**: uma visão sócio jurídica do poder. Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, p. 03.

No transcurso de sua história, o estado Moderno, erigido como tal a partir do século XVI, viu-se envolto em um largo processo de consolidação e transformações, passando nos dias de hoje por uma longa transformação/exatão. Ou melhor, por várias crises interconectadas. Para pensá-las, impões-se propor para o debate duas grandes versões de caráter genérico, agregadas a uma terceira vertente de caráter institucional. A primeira delas diria respeito à crise que atinge suas características conceituais básicas, em particular a idéia de soberania. A outra atingiria não a idéia mesma de Estado, mas suas materializações, o Welfare State, ou Estado do Bem Estar Social. Já a terceira se projeta por sobre a fórmula moderna de racionalização do poder, ou seja, o Estado Constitucional, sem decurarmos de uma quarta vertente que atinge a tradição da separação funcional do poder estatal.³⁹

A nós interessa o estudo da crise chamada de crise conceitual, que refere-se à diminuição ou mitigação da soberania, que foi desenvolvida originalmente no séc. XVI, pelo francês Jean Bodin em sua obra *Os Seis Livros da República* e se apresentava como um poder absoluto e perpétuo do Estado nacional. A soberania seria, portanto, um dos elementos do Estado, sendo seu elemento formal que implica em supremacia na ordem interna e independência na ordem externa. Contudo, esta visão clássica diante do fenômeno da Globalização, acabou por ser reduzida, segundo Mario Lúcio Quintão Soares:

Em um mundo marcado por tensões permanentes no âmbito interno dos Estados e no contexto internacional, em que a globalização transforma os Estados em membros de Blocos econômicos, o conceito de soberania insculpido por Bodin, Hobbes, Rousseau e Hegel dilui-se.⁴⁰

Esta mitigação da soberania ocorreu pela existência de novos centros de poder que não os Estados nacionais como organismos internacionais e o delineamento de Estados supranacionais como a União Europeia, que tomam conta do globo terrestre e assumem o local de destaque que antes era ocupado

³⁹ STRECK; MORAIS. *Ciência política e teoria do estado*. 2006, p. 136.

⁴⁰ Ob. cit., p. 105.

pelos Estados nacionais, relativizando sua soberania. Marcelo Fausto Figueiredo Santos comenta com propriedade esta internacionalização do poder, vejamos:

É preciso reconhecer que estamos diante de estados submetidos à pressões da “ordem internacional”, da “globalização”. O Poder do Estado, ou dos Estados, nesse contexto, vai cedendo espaço às organizações e as corporações internacionais e transnacionais que acabam apoderando-se, direta ou indiretamente, dos centros decisórios da vida estatal, atuando como senhores feudais. É a mão “invisível” do poder econômico, que cresceu de forma impressionante, alimentada por essa concepção de que o mundo é um grande mercado e o que importa é consumir, o que supõe-se levaria à felicidade e ao nirvana.⁴¹

Como se percebe, o Estado nacional – da forma com que foi idealizado originalmente – está em decadência, dando origem a uma nova ordem, uma ordem global. Estados supranacionais poderão surgir em detrimento dos Estados nacionais. Os Estados nacionais europeus tendem a formar um único Estado, por influência da Globalização e do Neoliberalismo.

Paulo Adib Casseb⁴² alerta que este processo de formação de Estados supranacionais, por meio da globalização gera padronização, que se manifesta na vida monetária, social, política e até mesmo de posturas. Então, caso seja criado um Estado Europeu, o resto do mundo deve seguir este padrão.

Desta forma, a América Latina deve estar preparada para esta nova ordem global, e o Brasil, na possibilidade da formação de um Estado supranacional latino-americano, assumir sua posição de destaque.

Para tanto, deve o Estado brasileiro reformular seu pacto federativo não só com vistas a seus problemas internos (crise endógena), mas também buscando se preparar para a globalização. Sobre esta reformulação, destacamos a lição de Roberta Camineiro Baggio:

A (re)formulação da federação brasileira deve vir no sentido de possibilitar a ampliação dos processo democráticos e não sua restrição. Se levado em consideração o déficit democrático

⁴¹ Ob. cit., p. 148.

⁴² Ob. cit., p. 38.

no Brasil, cresce ainda mais a importância de um sistema federativo que proporcione a participação popular. Somente nessa perspectiva, o pacto federativo poderá se construir como um instrumento de luta na composição de um projeto contra-hegemônico, com vistas à construção de uma nova cultura política, que (em)caminhe nosso país rumo a globalização democrática e solidária.⁴³

Assim, a federação brasileira deve ser repensada, muito além de aspectos institucionais e de repartição de competências, mas em termos de uma reestruturação estatal que desemboque em transformação social, que somente é possível por meio da democracia.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado federal tem sua origem na Constituição norte-americana de 1787, e surge como uma fórmula moderna de descentralização de poder.

O Estado brasileiro inspirado pelos ideais liberais acaba por adotar esta forma de Estado com a Proclamação da República. Desde então assumimos a forma federativa de Estado, contudo nossas Constituições no decorrer da história acabaram por reduzir ou limitar esta descentralização, conforme determinavam as elites que estavam no poder.

Com a promulgação da Carta Cidadã de 1988, o federalismo brasileiro tende a prosperar, diante da adoção de modernas teorias de repartição de competências entre as entidades descentralizadas. Contudo, verificamos que mesmo trazendo inúmeros avanços nossa última Constituição, no tocante ao estado federal, ainda apresentava algumas falhas e distorções.

Estas disparidades dão ensejo a uma crise endógena da federação brasileira, que aliada à globalização e ao neoliberalismo, faz nosso Estado experimentar também uma crise exógena, por que passam todos os Estados nacionais.

Para superar estas crises, alertamos que nosso pacto federativo deve passar por uma (re)formulação, em que o federalismo cooperativo deve ser repensado, no sentido de privilegiar os entes de menor amplitude, notadamente os Municípios, restringindo e limitando a atuação da União, além de se implantar um federalismo

⁴³ BAGGIO. **Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da Federação brasileira**. 2006, p. 173.

integracionista, com vistas à superação das desigualdades regionais tão latentes em nosso país. Esta mudança institucional do federalismo brasileiro deve ser acompanhada de perto pela população, que são os titulares do poder, para que através de um processo democrático possamos implantar um federalismo social, apto a se adequar à nova ordem global.

CONTEMPORARY ASPECTS OF THE BRAZILIAN FEDERALISM

ABSTRACT

The Federal government, as form of political decentralization is considered the most modern form of State, since its purpose is the achievement and maintenance of unity and diversity of interests of its members. Basically, the federation seeks unity in diversity, searching to join heterogeneous units around a set of common rules. In Brazil, it was adopted the federal form of government since the Republic Proclamation, however, until the current days we could not accomplish in our country an authentic federalism. This fact makes us foresee a crisis of federative identity, called of endogenous crisis, mainly in regards to the system of distribution of abilities between federation and centralization of power in the Union at the expense of the other components of the Federation Allied to it, it is another noticeable effects global crisis, due to Globalization and Neoliberalism, which tends to reduce the national State as it was originally conceived. Faced with these two crises we pointed integrationist federalism guided by the principle of subsidiarity and the strengthening of municipalities in the Brazilian Federation as a means for overcoming these crises.

Key-words: Federalism; Brazilian Federation; Federal Brazilian State; Contemporaries Issues.

REFERÊNCIAS

AGUADO, Juventino de Castro. **As novas formas de estado e do direito em tempos de pós-modernidade:** uma visão sócio jurídica do poder. Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da Federação brasileira.** Curitiba: Juruá ed., 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). **Por uma nova federação.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**: teoria do estado e da constituição. Direito constitucional positivo. 13. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CASSEB, Paulo Adib. **Federalismo aspectos contemporâneos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. 26. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.

DIMOULIS, Dimitri (org.). **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FRIEDE, Reis. **Curso de ciência política e teoria geral do estado**: teoria constitucional e relações internacionais. 2. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2002.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. In: **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, Revista 25, janeiro/março de 1999, Pacto Federativo. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista25/raul25.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2008.

MARIOTTI, Alexandre. **Teoria do estado**. Porto Alegre: Ed. Síntese, 1999.

MENDES, Francisco de Moraes. A crise do federalismo. In: **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, Revista 25, janeiro/março de 1999, Pacto Federativo. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista25/francisco25.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2007.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização dos poderes e histórico das constituições**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. **Teoria geral do estado**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do estado: introdução**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência política e teoria do estado**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. 3. ed. (trad. Karin Praefke-Aires Coutinho). Lisboa: Fundação Caloute Gulbenkian, 1997.